

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Samráðsgátt, mál nr. S-38/2024

**Umsögn Landssamtaka Lífeyrissjóða (LL)
við frumvarp til laga um kaup á íbúðarhúsnæði í Grindavík**

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur birt til umsagnar drög að frumvarpi til laga um kaup á íbúðarhúsnæði í Grindavík. Helstu athugasemdir LL við frumvarpið eru eftirfarandi:

- Samkvæmt lögum felst hlutverk lífeyrissjóða í því að taka við, varðveita og ávaxta iðgjöld sjóðfélaga og greiða lífeyri. Skulu lífeyrissjóðir ekki hafa með höndum aðra starfsemi en þá sem nauðsynleg er til að ná þessum tilgangi og er lífeyrissjóði ekki heimilt að inna af hendi framlög í öðrum tilgangi.
- Þessu til samræmis hafa fræðimenn bent á að færa megi sterk rök fyrir því að lagaheimild fyrir lífeyrissjóð til þess að nýta fé í annað en að tryggja sjóðfélögum lífeyrisréttindi sé ósamrýmanleg stjórnarskrá.
- Í lögum er kveðið á um að lífeyrissjóðir skuli hafa hagsmuni sjóðfélaga að leiðarljósi og að fjárfestingar þeirra skuli byggðar á viðeigandi greiningu á upplýsingum með öryggi, gæði, lausafjárstöðu og arðsemi eignasafnsins í heild í huga. Samkvæmt þessu eru skorður við því að lífeyrissjóður taki almenna ákvörðun um að gefa eftir ábyrgð lántaka á lánum sem um ræðir.
- Ekki fæst séð að sú heimild sem mælt er fyrir um í frumvarpinu fyrir lífeyrissjóði til að taka ákvörðun um afskriftir á lánum sem hvíla á þeim fasteignum sem falla undir gildissvið frumvarpsins breyti neinu um að samkvæmt lögum sem gilda um skyldu-trygginga lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða eru takmarkanir á heimild þeirra til þess að taka almenna ákvörðun um að gefa eftir ábyrgð lántaka.
- Ljóst er að verðmæti lánasafna einstakra lífeyrissjóða vegna lána sem hafa verið veitt með veði í fasteignum í Grindavík er ekki það sama nú og það var fyrir þær jarðhræringar sem hafa á undanförunum mánuðum átt sér stað þar. Aðrar leiðir en lagðar eru til í frumvarpinu kunna því að vera færar til að leysa úr vanda eigenda íbúðarhúsnæðis í sveitarfélaginu sem er veðsett til tryggingar lánum lífeyrissjóða. Hafa LL þegar bent stjórnvöldum á leiðir í þá veru.

Meginefni frumvarpsins

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkissjóður stofni eignaumsýslufélag hvers hlutverk verði að kaupa íbúðarhúsnæði í Grindavík og annast umsýslu og ráðstöfun á því. Er miðað við að greiðsla fyrir þær fasteignir sem löginn ná til nemi 95% af brunabótamati að frádregnum

áhvílandi veðskuldum. Í 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins er ráðherra heimilað að semja við lánveitendur um úrlausn og uppgjör á áhvílandi skuldum vegna kaupa á umræddum eignum eftir atvikum gegn því að þeir umbreyti láni í hlutafé eða lán þess félags sem komið verður á fót. Því til samræmis er í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að við kaup á íbúðarhúsnæðinu verði áhvílandi veðskuldir yfirteknar samkvæmt „*samkomulagi félagsins við lánveitendur*“. Í 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins er síðan kveðið á um að lánveitendum sé heimilt að taka ákvörðun um afskriftir lána sem hvíla á þeim fasteignum sem falla undir gildissvið laganna svo og annars konar eftirgjöf eða skilmálabreytingar vegna viðkomandi lána.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að með því sé komið til móts við vanda þeirra einstaklinga sem séu eigendur íbúðarhúsa innan bæjarmarka Grindavíkur, sem ekki hafi verið metin ónýt að svo stöddu en mikil óvissa sé um. Er bent á að Náttúruhamfaratrygging Íslands bæti aðeins hús sem búið sé að meta að hafi skemmst eða eyðilagst með öllu. Sú trygging nýtist þess vegna ekki að svo stöddu fyrir eigendur langflestira húseigna í bænum. Það eignaumsýslufélag sem verði stofnað hafi það verkefni að losa þá íbúa Grindavíkur sem frumvarpið taki til undan þeirri áhættu sem fylgi eignarhaldi íbúðarhúsnæðis í bænum. Þeim gefist jafnframt kostur á að „*afsala til félagsins veðskuldum sem hvíla á húsnæðinu og veittar eru af eftirlitsskyldum aðilum vegna fjármögnunar á því*“. Þannig sé almennt gert ráð fyrir því „*að þeim eigendum íbúðarhúsnæðis, sem fellur undir gildissvið frumvarpsins, gefist kostur á að fá leyst út eigið fé sitt í íbúðareigninni miðað við þau viðmið sem tilgreind eru í 3. gr. frumvarpsins.*“ Er tekið fram að heildarkostnaður við þau kaup sem séu heimiluð með frumvarpinu nemi allt að 61 milljarði króna. Í því sambandi kemur fram að áhvílandi fasteignalán nemi um 23 milljörðum króna sem verði breytt í sambankalán til eignaumsýslufélagsins, en eftir standi þá allt að 38 milljarðar króna sem falli með beinum eða óbeinum hætti á ríkissjóð. Er vakin athygli á að umbreyting fasteignalána í langtímalán til félagsins kunni að fela í sér „*umbreytingu á eðli og áhættu þeirra tilteknu eigna sem um ræðir, en um [sé] að ræða samkomulagsatriði milli stjórnvalda og lánveitenda.*“

Í athugasemdum við 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins kemur fram að ákvæðið feli í sér heimild til ráðherra og eignaumsýslufélagsins til að semja við lánveitendur um uppgjör á áhvílandi veðskuldum vegna kaupa á eignum. Gengið sé út frá því að í slíku samkomulagi við lánveitendur verði fyrri íbúðareigendur, við yfirtöku eignaumsýslufélagsins á eigninni, leystir úr persónulegri ábyrgð gagnvart viðkomandi lánveitendum. Er bent á að í því geti falist að lánveitendur verði meðeigendur ríkisins í félaginu gegn því að umbreyta lánum, eða hluta þeirra, í hlutafé félagsins. Lánveitendur muni þá koma með virkari hætti að umsýslu eigna og ráðstöfun þeirra, en ríkissjóður verði þó ávallt meirihluta eigandi í félaginu.

Í athugasemdum við 4. mgr. 6. gr. frumvarpsins segir að ákvæðið feli í sér skýra heimild fyrir lánveitendur til þess að taka ívilnandi ákvarðanir gagnvart lántökum í samræmi við frumvarpið. Heimildin sé lögð til vegna hinnar fordæmalaus óvissu sem hafi skapast í Grindavík og þeirra áhrifa sem hún hafi á möguleika fólks til búsetu þar.

Lagareglur um starfsemi lífeyrissjóða

Lífeyrissjóðir starfa samkvæmt lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með áorðnum breytingum, og er mælt fyrir um tilgang og hlutverk

þeirra í meðal annars 2. mgr. 1. gr. og 20. gr. laganna. Af þessum ákvæðum verður ráðið að hlutverk lífeyrissjóðs er bundið við að taka á móti, varðveita og ávaxta iðgjöld sjóðfélaga og greiða lífeyri til þeirra og eftir atvikum maka og barna þeirra. Er sérstaklega tekið fram að lífeyrissjóður skuli ekki hafa með höndum aðra starfsemi en þá sem nauðsynleg sé til að ná þessum tilgangi og að lífeyrissjóði sé ekki heimilt að inna af hendi framlög í öðrum tilgangi.

Framangreindar takmarkanir á starfsemi lífeyrissjóða helgast hvort tveggja af þeirri skyldu-aðild að lífeyrissjóðum, sem mælt er fyrir um í lögum, og eðli starfseminnar, sem felst sem áður segir í því að taka á móti, varðveita og ávaxta iðgjöld sjóðfélaga, og að greiða lífeyri. Í samræmi við það hafa fræðimenn bent á að færa megi sterk rök fyrr því að lagaheimild fyrir lífeyrissjóði til að nýta fé sitt í annað en það að tryggja sjóðfélögum lífeyrisréttindi væri ósamrýmanleg stjórnarskrá.¹

Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. laganna ber stjórn lífeyrissjóðs ábyrgð á að starfsemi sjóðsins sé í samræmi við lög, reglugerðir settar samkvæmt þeim og samþykktir sjóðsins. Á það meðal annars við um fjárfestingarstefnu sjóðsins, en um hana eru ákvæði í 36. gr. laganna. Í 1. tölulið 1. mgr. 36. gr. laganna er mælt fyrir um að lífeyrissjóður skuli hafa „*hagsmunir sjóðfélaga að leiðarljósi*“ og í 3. tölulið sömu málsgreinar er kveðið á um allar fjárfestingar skuli byggðar á viðeigandi greiningu á upplýsingum með „*öryggi, gæði, lausafjárstöðu og arðsemi safnsins í heild í huga*.“

Þegar kemur að ákvörðunum um hvernig eigi að ráðstafa eignum lífeyrissjóðs leggja þessi ákvæði laganna því ríkar skyldur á stjórnendur og stjórn sjóðsins. Þannig hafa stjórnendur ríka umboðsskyldu gagnvart sjóðfélögum og verða ákvarðanir þeirra ávallt að miða að því að tryggja sjóðfélögum sem hæstan lífeyri og samræmast ákvæðum laga, reglugerða og samþykktu sjóðsins.

Athugasemdir LL við frumvarpið

Í frumvarpinu er sem áður segir gert ráð fyrir að ráðherra semji við lánveitendur um úrlausn og uppgjör á áhvílandi skuldum vegna kaupa á þeim fasteignum sem frumvarpið nær til eftir atvikum gegn því að þeir umbreyti láni í hlutafé eða lán þess eignaumsýslufélags sem fyrirhugað er að koma á fót. Í aðdraganda þess að frumvarpið var birt í Samráðsgátt voru LL upplýst um þær aðgerðir sem eru lagðar til í frumvarpinu.

Af þessu tilefni leitaði LL álits utanaðkomandi lögmanna á aðgerðunum og var niðurstaða þeirra að takmarkanir væru á heimild lífeyrissjóða til að taka þátt í þeim, en athugasemdum þess efnis var komið á framfæri við fjármála- og efnahagsráðuneytið. Af hálfu LL var bent á að aðgerðirnar gerðu ráð fyrir að áhvílandi veðskuldir yrðu gerðar upp og að lánveitendur eignuðust í staðinn kröfur á hendur því eignaumsýslufélagi sem fyrirhugað væri að koma á fót. Í þessu fælist í raun að lánveitendur, þ. á m. lífeyrissjóðir, gæfu eftir ábyrgð lántaka á greiðslu þeirra lána sem hefðu verið veitt með veði í íbúðarhúsnæði í Grindavík án þess að sjáanlegt endurgjald kæmi í staðinn fyrir þá eftirgjöf.

¹ Ragnhildur Helgadóttir, „*Stjórnskipunin og meðferð á fé lífeyrissjóða*“, Stjórnsmál & stjórnsýsla 2013, bls. 207.

Af hálfu LL fæst ekki séð að sú heimild sem mælt er fyrir um í frumvarpinu fyrir lífeyrissjóði til að taka ákvörðun um afskriftir lána svo og annars konar eftirgjöf eða skilmálabreytingar breyti neinu um að samkvæmt þeim lögum sem gilda um starfsemi þeirra eru takmarkanir á heimild lífeyrissjóða til að gefa eftir ábyrgð lántaka á greiðslu þeirra lána sem um ræðir.

Um þetta vísast til fyrrgreindrar umfjöllunar um samþýðanleika slíkra heimilda við stjórnarskrá, en líkur eru á að almenn ákvörðun um að gefa eftir ábyrgð lántaka á greiðslu þeirra lána sem um ræðir samræmist ekki ákvæðum laga nr. 129/1997 og feli í sér ívilnun fyrir afmarkaðan hóp á kostnað annarra sjóðfélaga.

Við þetta bætist síðan mikil óvissa um þann kostnað sem er samfara þátttöku lífeyrissjóða í umræddu eignaumsýslufélagi, en ljóst er að á líftíma félagsins getur hann orðið umtalsverður vegna viðgerða og viðhalds á því íbúðarhúsnæði sem ekki verður bætt úr Náttúruhamfaratryggingu Íslands. Er ekkert fjallað um þennan kostnað í frumvarpinu þrátt fyrir að stöðugt bætist í upplýsingar um skemmdir á húsnæði í bæjarfélaginu.

Ljóst er að verðmæti lánasafna einstakra lífeyrissjóða vegna lána sem hafa verið veitt með veði í fasteignum í Grindavík er ekki það sama nú og það var fyrir þær jarðhræringar sem hafa á undanförnum mánuðum átt sér stað þar. Aðrar leiðir en lagðar eru til í frumvarpinu kunna því að vera færar til að leysa úr vanda eigenda íbúðarhúsnæðis í sveitarfélaginu sem er veðsett til tryggingar lánum lífeyrissjóða. Hafa LL þegar bent stjórnvöldum á leiðir í þá veru.

Virðingarfyllt,
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri

Undirritunarsíða

Þórey Sigríður Þórðardóttir